

Brussels -  
SEC (77) 70092

EXPOSE DE M. FRANCO MARIA MALFATTI, PRESIDENT DE LA COMMISSION  
DES COMMUNAUTES EUROPEENNES, DEVANT L'INSTITUT ROYAL DES  
RELATIONS INTERNATIONALES, LE 6 MAI 1971

---

LES NOUVELLES RESPONSABILITES DE L'EUROPE DANS LA PERSPECTIVE  
DE SON RENFORCEMENT ET SON ELARGISSEMENT

---

Bruxelles, le 6 mai 1971

EXPOSE DE M. FRANCO MARIA Malfatti, PRESIDENT DE LA COMMISSION DES  
COMMUNAUTES EUROPEENNES, DEVANT L'INSTITUT ROYAL DES RELATIONS  
INTERNATIONALES, LE 6 MAI 1971

Les nouvelles responsabilités de l'Europe dans la perspective  
de son renforcement et son élargissement

Monsieur le Président,

Permettez-moi de m'adresser à vous pour vous dire qu'après nous être tant de fois trouvés côte à côte autour d'une table de conférence, combien j'éprouve de plaisir en ayant la possibilité d'être votre hôte dans cette enceinte. Mon plaisir est d'autant plus grand que m'est offerte ce soir l'occasion de saluer en vous l'homme politique qui a su inscrire une très grande carrière au service de son pays dans un engagement continu en faveur de l'idéal européen.

Cet engagement date d'une époque lointaine et il serait trop long de rappeler tous les services que vous avez rendus à l'entreprise européenne. Je veux seulement souligner que le passé et le devenir de notre Communauté vous ont vu en toute première ligne : vous êtes un des signataires du Traité de Rome, et un des protagonistes de la décision du Conseil sur la réalisation de l'union économique et monétaire.

Permettez-moi encore de vous remercier, Monsieur le Président, pour cette invitation dont l'Institut Royal des Relations internationales a bien voulu m'honorer. La renommée, le vaste champ d'intérêts, la continuité des efforts font de l'Institut Royal des Relations internationales un précieux centre de référence et d'appui pour l'accomplissement de nos tâches d'hommes voués à l'action politique. Il s'agit d'un rôle d'autant plus important que l'Europe, jamais comme aujourd'hui, n'a eu besoin de tous les apports de réflexion et d'approfondissement.

Monsieur le Président, Messieurs les Ministres, Excellences, Mesdames, Messieurs,

Ce n'est pas par hasard que dans le titre de cet exposé figure le mot "responsabilités". Si le mot "responsabilités" a été choisi, c'est pour une raison précise. Jamais le système de la construction européenne n'a connu une telle intensité et jamais l'on n'a perçu aussi clairement les difficultés qui se dressent sur notre chemin. Jamais ne se sont présentées des possibilités aussi réelles de poursuivre et d'étendre la construction européenne, mais en même temps, jamais autant qu'aujourd'hui l'on n'a été conscient qu'un maintien constant de la volonté politique est nécessaire pour que ces progrès se réalisent.

La période que traverse la construction européenne est particulièrement délicate. Une fois l'union douanière réalisée, une fois la période de transition

.../...

de la construction communautaire terminée, nous n'avons plus comme par le passé un calendrier juridique aussi précis que celui qui figurait dans le traité de Rome. Voilà pourquoi cette nouvelle période est particulièrement délicate et, partant, difficile.

Nous avons maintenant un programme de travail axé sur un objectif déjà arrêté pour le développement intérieur de notre Communauté. Nous avons aussi un autre objectif : l'élargissement de la Communauté aux pays qui ont demandé leur adhésion. En même temps, nous voulons régler nos relations avec les pays de l'AELE non candidats à l'adhésion. Enfin, nous sommes en présence du renouvellement du débat qui a relancé l'avenir politique de notre Communauté afin de parvenir à la constitution d'un gouvernement européen. Il est évident que ce qui est important dans cette période c'est que soit constamment présente la volonté politique des pays membres pour réaliser les tâches nouvelles qui nous attendent.

La réalité nous montre que les problèmes d'aujourd'hui ont une nature qualitativement différente par rapport aux problèmes du passé.

Au-delà de la volonté politique, il est encore nécessaire d'avoir aujourd'hui courage et imagination pour nous engager dans les zones inexplorées où nous rencontrerons des problèmes nouveaux et de plus en plus difficiles.

Telle est la responsabilité historique qui incombe à notre génération. Nous savons que la dynamique interne du processus de construction européenne nous commande d'aller de l'avant si nous voulons éviter de porter préjudice à tout ce que nous avons réalisé jusqu'ici avec tant d'efforts. Le monde avance : ce qui était vrai hier ne l'est plus aujourd'hui.

Quand la Communauté est née, il y avait en Europe pénurie de dollars. Aujourd'hui - nous le savons bien - nous sommes confrontés au problème de savoir comment arrêter le flux de dollars en Europe.

Ce n'est pas seulement la réalité internationale qui est en mouvement; à l'intérieur de nos sociétés de vieux problèmes et de nouveaux problèmes posent quotidiennement des défis que le cadre national n'est pas en mesure de relever d'une façon valable et conforme aux besoins de notre temps. Nous devons être conscients de cette grande responsabilité qui nous incombe : construire l'Europe signifie permettre à l'Europe de survivre et de se développer d'une façon harmonieuse et rationnelle. L'occasion historique qui nous est offerte aujourd'hui pourrait ne plus se représenter.

### Le développement intérieur de la Communauté

J'ai déjà dit que nous sommes obligés d'avancer si nous ne voulons pas reculer. C'est une nécessité qu'exprime clairement le degré de responsabilité qui pèse sur nos épaules.

Les événements de ces derniers jours en donnent un exemple clair. S'il est vrai que la décision de transformer notre Communauté en union économique et monétaire dérive de la dynamique même de notre construction, il est vrai aussi que ce processus veut également préserver ce que nous avons réalisé avec tant d'efforts.. La crise monétaire internationale actuelle souligne l'impérieuse nécessité de mettre la Communauté à l'abri des tempêtes qui se répètent.

Ce n'est qu'en progressant vers l'union économique et monétaire, ce n'est qu'à travers l'adoption de décisions communes que nous pouvons faire pleinement jouer à l'Europe le rôle qui lui revient pour renforcer l'ordre monétaire international.

Dans cette conjoncture sûrement difficile, nous devons tous faire preuve de cohésion, de clairvoyance et de cohérence avec les décisions et les objectifs que nous nous sommes proposés il y a trois mois. La patience et le courage nous sont aujourd'hui essentiels. Tout jusqu'ici a montré qu'il y a une volonté politique commune. L'enjeu est très important justement parce que nous sommes au début de cette voie nouvelle.

Le Programme de travail que nous avons adopté est sûrement ambitieux. En se fixant comme objectif l'instauration de parités fixes entre les monnaies européennes, voire la création d'une monnaie européenne, le plan décennal a une incidence profonde sur les secteurs les plus jalousement et traditionnellement gardés par les souverainetés nationales. Il importe de souligner que tous les secteurs de notre économie seront touchés par ce processus qui devra aboutir à une complète intégration. La Communauté n'avait sans doute pas fait, depuis l'origine, de choix aussi fondamental pour l'avenir de nos populations et de nos pays. L'Europe assume ainsi d'importantes tâches vis-à-vis de ses populations, tâches qui ouvrent en même temps fatalement la porte à une cohésion politique accrue. Elles sont riches en implications institutionnelles, qu'il s'agisse des compétences respectives des Etats membres et de la Communauté, ou qu'il s'agisse de la nécessité d'un contrôle démocratique de plus en plus approfondi dans la mesure où les compétences communautaires s'étendent. Voilà pourquoi il a été décidé - c'est là un élément du calendrier politique que je souligne en particulier - qu'avant mai 1973, la Commission présentera, compte tenu de l'expérience accomplie pendant la première étape, les propositions nécessaires pour passer à la phase ultérieure, y compris - le cas échéant - les propositions de réforme du Traité de Rome. Le Conseil s'est engagé à en délibérer avant la fin de 1973 et à convoquer, si nécessaire, une conférence intergouvernementale.

La signification profonde de ces engagements de caractère institutionnel doit être claire. Au fur et à mesure que se réalise le transfert de responsabilités nationales au niveau communautaire, les décisions prises par la Communauté ont une incidence plus directe sur la destinée ou la qualité de la vie de millions d'Européens, qu'il s'agisse de l'avenir de nos agriculteurs ou de conditions de travail et de vie dans notre société industrielle.

Il s'agit - en fait - d'intervenir sur les structures mêmes de notre société, ainsi que nous l'avons fait, pour la première fois dans l'histoire de la Communauté, par les décisions récemment prises en matière de structures agricoles. Mais c'est uniquement en agissant ainsi que la construction européenne pourra "entrer" durablement dans la vie même de nos pays.

### L'élargissement

L'autre objectif fondamental de notre programme de travail est l'élargissement de la Communauté. La négociation pour l'adhésion des quatre pays candidats a déjà fait des progrès ; elle est actuellement à son point crucial.

La négociation a une importance historique pour la construction européenne : son succès signifie la constitution d'une Communauté qui réunit 250 millions d'habitants et qui lie 10 pays démocratiques européens hautement développés. Certes, il y a des difficultés, des obstacles, mais

il n'y en a pas d'insurmontables. Dans ce cas aussi, nous devons avoir une volonté politique constante et commune. Je reste optimiste parce que je suis persuadé que toutes les parties en cause sont conscientes de ce que signifie pour l'Europe le succès de cette négociation. Monsieur le Ministre Harmel a justement souligné dans son discours au Sénat le 16 mars que : "pour réussir, il faut avoir vu clairement que la Grande-Bretagne sans les Six et les Six sans la Grande-Bretagne ne constitueront jamais la seule grande puissance qui, à côté des Etats-Unis, de l'U.R.S.S., de la Chine populaire, et peut-être du Japon, pourra jouer dans le monde un rôle modérateur, intermédiaire, original et incomparable : une Europe sans orgueil mais pacifique, si elle se souvient d'avoir trop souvent allumé la guerre mondiale; une Europe solidaire et non hégémonique si elle tourne résolument la page des périodes coloniales et si elle sait répondre aux espérances de croissance et de prospérité de tout l'Hémisphère Sud, auquel tant de liens historiques la rallient .

La responsabilité qui nous incombe est très grave. A nous, mais aussi aux pays candidats. Si la négociation devait traîner ou même si elle était interrompue, nous pourrions devoir la reprendre sans bénéficier de circonstances aussi favorables qu'aujourd'hui.

#### La Communauté et le monde extérieur

Jusqu'à présent, j'ai parlé des responsabilités que nous avons envers nous-même dans le double processus du développement de notre Communauté et de son élargissement. Mais les responsabilités que nous avons dès aujourd'hui envers le reste du monde ne sont ni moins importantes ni moins graves. Notre Communauté est devenue une réalité dans l'économie mondiale. Nous détenons déjà le titre de premier partenaire commercial du monde. Nos décisions ont déjà des incidences et des implications d'une grande importance pour les pays tiers. Notre comportement est susceptible d'avoir des répercussions sur l'économie des autres pays libres, y compris ceux qui se trouvent aux antipodes. Avec l'élargissement et la réalisation de l'union économique et monétaire, ces responsabilités sont destinées à s'accroître dans des proportions très appréciables. Un exemple suffira : deux des principaux problèmes posés par les négociations avec la Grande-Bretagne concerne les relations de la Communauté élargie avec les pays tiers. Ce sont le problème du sucre des pays des Caraïbes et celui des produits laitiers de Nouvelle-Zélande. En ce qui concerne nos rapports avec le monde extérieur, je dirai que nous avons deux devoirs d'une importance primordiale.

Le premier consiste à poursuivre avec ténacité et patience l'affirmation d'une liberté toujours plus grande des échanges. Notre Communauté est par vocation et par nécessité une Communauté ouverte : 20 % du produit communautaire brut provient des échanges avec l'extérieur; notre tarif douanier commun est en moyenne le plus bas parmi ceux des pays industrialisés. Dans ce domaine, nos rapports avec les Etats-Unis ont une importance fondamentale.

Nous ne pourrions permettre que des problèmes dont l'importance est certainement modeste par rapport au volume des échanges puissent mettre en danger l'objectif qui constitue assurément un des éléments les plus valables de notre construction, à savoir la réalisation d'un véritable partnership sur un pied d'égalité.

Au cours de mon récent voyage aux Etats-Unis j'ai constaté que la volonté politique de continuer à appuyer la construction européenne et son élargissement est manifestement constante au plus haut niveau, même si les pressions exercées sur l'administration pour faire adopter des mesures protectionnistes sont une source de préoccupations. J'ai pu apporter à Washington une autre preuve de notre volonté de poursuivre sur la voie de la liberté des échanges. J'ai en effet précisé que la Communauté, une fois réalisé son élargissement, est disposée à engager des discussions avec tous les partenaires commerciaux du monde pour chercher les moyens d'améliorer la structure du commerce mondial. Il est évident que c'est là un objectif qu'il n'est pas possible de réaliser dans l'immédiat, au moment où nous sommes engagés dans la négociation d'adhésion, qui est sans doute l'un des éléments, mais non le seul, des transformations du commerce mondial.

La deuxième grande tâche qui nous incombe dans les rapports avec l'extérieur consiste à participer avec des mesures communautaires, et plus activement, au développement de l'hémisphère sud. Pour le moment, notre Communauté, en tant que Communauté n'est particulièrement active que dans ses rapports avec les pays africains et malgache associés.

Dans le bassin méditerranéen notre présence et notre volonté politique d'apporter une contribution de bien-être et de paix se limite à la création d'accords commerciaux préférentiels. Il est évident que cette politique, si importante qu'elle soit, n'est certainement pas suffisante et que l'instrument commercial doit s'accompagner d'une participation plus active sous forme d'assistance technique et financière, dans la ligne même de l'action communautaire.

En Amérique latine, disons-le franchement, notre Communauté est restée jusqu'ici absente. Là aussi, cependant, nous sommes en train d'ouvrir un dialogue qui devrait peu à peu porter ses fruits. D'ici là, la décision de mettre en application le système des préférences généralisées à partir du premier juillet prochain, représente certainement pour les pays d'Amérique latine, pour ceux d'Asie et d'Afrique une première contribution importante de la Communauté à leur développement. Nous sommes les premiers parmi les pays industrialisés à avoir pris la décision d'appliquer les préférences généralisées. C'est un geste dont le Secrétaire général des Nations Unies, U-Thant, dans son récent discours de Genève, a dit qu'il avait une importance historique.

Si ce sont là les deux devoirs fondamentaux des relations de la Communauté avec les pays tiers, d'autres initiatives importantes nous attendent. Nous devons tout d'abord compléter nos chapitres de la politique commerciale commune qui, ces dernières années, s'est limitée au seul aspect des importations. Nous devons maintenant rendre communautaire la politique des exportations si nous voulons être cohérents avec notre programme de réalisation de l'union économique et monétaire. Je tiens maintenant à souligner l'importance des rapports avec les pays de l'Est. Les années qui viennent marqueront l'application complète de la politique commerciale commune vis-à-vis de ces pays également. Dans ce cas aussi, il importe de montrer que notre Europe, notre Communauté, est ouverte vers le monde extérieur, oeuvrant ainsi pour la détente, le bien être et la paix.

Voilà pourquoi je crois qu'il est de l'intérêt même des pays de l'Est de prendre acte de la réalité communautaire.

## L'Europe économique et l'union politique

L'examen des responsabilités de plus en plus politiques de l'Europe m'amène à faire une considération de fond. Dans le passé, les Etats ont révélé une tendance à situer les deux processus, "politique" et "économique", sur des plans distincts et hermétiques. En particulier, le cadre communautaire, lieu de tous les efforts d'union économique, a été jusqu'à présent considéré comme dépourvu des éléments nécessaires - bases juridiques et conditions politiques - pour se présenter comme point de référence et comme centre opérationnel du processus d'unification politique.

En s'acheminant vers l'élargissement et vers la réalisation de l'union économique et monétaire, la Communauté a entamé un processus dans lequel les distances entre Plan économique et Plan politique tendent à se réduire.

Les mesures que la Communauté est appelée à prendre dans ce cadre touchent et toucheront davantage aux sphères de souveraineté des Etats et se révéleront comme appartenant de plus en plus au domaine politique.

On peut noter dès maintenant que certaines attributions de la Communauté correspondent à des secteurs de la "politique étrangère classique", et, comme telles, sont appelées à assumer un rôle fondamental et dynamique. Tel est le cas, par exemple, des activités communautaires dans le domaine commercial, monétaire, technologique et scientifique. Les grands choix que la Communauté est appelée à accomplir dans ces secteurs sont parties intégrantes et déterminantes des relations politiques générales. Pensons aux relations à établir avec les pays européens qui n'ont pas demandé l'adhésion, à la politique commerciale avec les pays à commerce d'Etat, ou aux relations avec les pays du bassin méditerranéen.

Parallèlement à cette politisation progressive de l'Europe économique, les Six Etats membres des Communautés se sont engagés, avec l'approbation du Plan Davignon, dans la voie de la coopération organisée dans le domaine de la "politique étrangère" classique. Les consultations semestrielles au niveau ministériel ont déjà débuté. Le Plan Davignon prévoit également qu'avant la fin de 1972, les ministres des affaires étrangères devront présenter un nouveau rapport sur l'unification politique.

Voilà donc une autre responsabilité pour la Communauté : concilier la progression parallèle du processus de construction communautaire d'une part, et du processus d'unification proprement politique, d'autre part, tout en sauvegardant le caractère propre de la construction communautaire. D'ores et déjà, le lien existant entre ces deux plans a été clairement perçu. Les Institutions communautaires, telles que la Commission et le Parlement européen, sont associées dans la mesure où les aspects communautaires sont touchés, aux consultations en matière de coopération politique qui sont menées sur la base du rapport Davignon. Quant à l'avenir, la dernière conférence de presse du Président Pompidou et les déclarations récentes du Chancelier Brandt et des Premiers Ministres Heath et Werner et des Ministres Harmel, Moro et Scheel, sont rassurantes, car elles insistent sur la nécessité d'une organisation politique procédant d'une vision globale axée sur le fait communautaire.

Ces prises de position - qui expriment le souci commun de parvenir, progressivement bien sûr, à un "gouvernement européen" - traduisent avant tout la conscience du fait que la construction de l'Europe, centrée essentiellement sur la Communauté est un fait politique.

Elles ont également en commun l'idée que les Communautés existantes doivent en demeurer le noyau original. Cela tient à ce que nos Communautés sont un fait politique d'un poids international et que c'est donc une nécessité objective que de leur donner l'organisation interne qui leur permettra une gestion adéquate de leurs responsabilités. Cela tient également à ce que les Communautés représentent le seul cadre concret et dynamique dans lequel ont pris forme les nombreux efforts déployés en faveur de l'intégration européenne. Ce serait tomber dans l'abstraction que de dissocier l'organisation politique de l'Europe de cette réalité communautaire. Les problèmes politiques qui se posent dans le cadre communautaire sont d'ailleurs d'une complexité telle qu'il serait non seulement illusoire mais encore dangereux de vider de leur contenu politique les Communautés actuelles.

Ces déclarations révèlent en outre l'exigence impérieuse d'une politique globale à long terme, dont nous sentons souvent l'insuffisance. La vie communautaire actuelle se développe quelquefois au milieu de contradictions dangereuses. Il y a des positions nationales sur un même problème de fond qui varient suivant le contexte communautaire dans lequel elles s'inscrivent. Il y a des politiques sectorielles menées sans considération de leurs incidences respectives...

Dans ces conditions, est-il possible d'envisager des progrès réels dans la construction européenne sans une véritable stratégie d'ensemble ?

Comment envisager l'approfondissement interne de la Communauté, qui s'articule en une série de progrès complémentaires et convergents, l'élargissement qui implique des responsabilités internationales accrues, la coopération "politique" dont on peut envisager déjà des progrès ultérieurs, sans une vision politique à long terme qui permette de saisir ces différents éléments dans toutes leurs implications et dans leur interdépendance et qui seule garantit leur existence même ?

La vérité est que les processus d'approfondissement et d'élargissement de la Communauté représentent un saut qualitatif véritable et posent par conséquent de manière urgente et réelle le problème de la définition d'une stratégie politique qui exige que soient précisés les principes à appliquer et les voies à suivre pour parvenir à une organisation politique accomplie de l'Europe.

#### Principes institutionnels à suivre pendant la phase de "transition"

Dans la phase actuelle, en tous cas, tant que l'objectif final d'un véritable gouvernement européen n'est pas atteint, il importe par dessus tout de préserver le caractère original des Institutions communautaires, tout en procédant aux réformes permettant d'en améliorer le fonctionnement et de préparer la phase finale.

Les Communautés actuelles s'appuient en effet sur une structure qui est le fruit d'une intuition courageuse des "Pères" des Traités. L'élément caractéristique en est la dialectique entre deux institutions, Conseil et Commission, Institutions qui, porteuses d'exigences propres à chacune d'elles, sont intégrées dans le cadre d'un mécanisme de prise de décision unique.

Il faut que, dans la phase actuelle de l'intégration européenne, subsiste et soit renforcé le dialogue entre l'organisme qui représente uniquement les intérêts communautaires et qui a, seul, un rôle d'initiative, et l'organisme auquel il incombe de décider. Agir autrement reviendrait à accepter une baisse de qualité inévitable dans la vie communautaire et, chose tout aussi grave, une inaptitude à répondre aux problèmes qui devront être résolus pour parvenir



en fin de compte au véritable gouvernement européen.

Si j'insiste sur cet aspect que doit revêtir, dans cette phase transitoire le mécanisme institutionnel européen, c'est que l'expérience du travail communautaire en a fait apparaître de manière extrêmement claire la nécessité.

### Le stade final

Quant aux formes institutionnelles qui caractériseront ce stade final de l'organisation politique de l'Europe, celui que l'on se plaît aujourd'hui à appeler du "gouvernement européen", les prises de position des hautes personnalités européennes que je viens de citer sont certainement prudentes... Cela est d'ailleurs la sagesse même, puisqu'il est peu utile de s'engager dans des disputes théologiques, alors que les aménagements institutionnels devront répondre aux exigences qui se présenteront au fur et à mesure que nous progresserons dans la voie de l'union économique et monétaire et de l'unification politique; il serait donc prématuré, à l'heure actuelle, d'avancer des solutions qui ne seraient fondées que sur des hypothèses.

### Conclusion : une stratégie globale

Au cours de cet exposé, ma tâche, celle que l'Institut Royal des Relations Internationales m'a assignée, a été de mettre en relief certaines des responsabilités qui incombent à l'Europe dans la phase actuelle de sa construction. Je n'ai pas épargné - et j'espère que vous ne m'en voudrez pas - ceux à qui ces responsabilités incombent en particulier ; et je n'ai aucune intention de soustraire la Commission aux siennes....

Ces thèmes requièrent l'attention et la réflexion de toutes les forces vives de notre Communauté : leur rôle est irremplaçable car il s'agit d'associer à la réalité communautaire tous les citoyens et de donner à la construction européenne un caractère de véritable démocratie et de participation.

Monsieur le Ministre Harmel a affirmé récemment que l'Europe est désormais la nouvelle dimension des Etats européens. Je crois fermement qu'œuvrer pour donner corps et vie à cette dimension qui nous caractérise désormais, signifie pour nous assumer nos vraies responsabilités, en faisant preuve de réalisme et de ponctualité avec le rendez-vous de l'histoire.